SDAGE



Schéma **D**irecteur
d'**A**ménagement
et de **G**estion des **E**aux
du **Bassin Rhin-Meuse**

guide juridique et références

Document réalisé par la DIREN de BASSIN RHIN-MEUSE avec le concours de l'Institut pour une Politique Européenne de l'Environnement et de l'Agence de l'eau Rhin-Meuse.

Sommaire



Avertissement

Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) est un outil d'orientation dans le domaine de l'eau dont la mise en oeuvre soulève des questions de la part des acteurs de l'eau, ce qui est normal s'agissant d'une démarche nouvelle. L'articulation entre le SDAGE, la réglementation et les autres outils d'orientation et de planification est la question la plus souvent posée.

Le présent document se veut être un guide juridique qui énumère les principaux textes réglementaires relatifs aux décisions administratives de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dont l'application est liée au respect des mesures du SDAGE citées dans ce document. A ce titre, il sera utile pour les services de l'Etat dans leurs missions de police, mais aussi à tous ceux concernés par son application.

Il convient toutefois de garder à l'esprit que le SDAGE est avant tout un document d'encadrement des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) et que, dans leur grande majorité, les décisions individuelles devront se référer aux SAGE approuvés plutôt qu'au SDAGE.

Le présent guide juridique ne constitue pas un recueil exhaustif des textes réglementaires en matière de gestion de l'eau, il s'agit d'un guide pour faciliter une lecture juridique du SDAGE.

Le document comprend trois parties :

1 - un préambule explicitant la portée juridique du SDAGE dans l'état actuel de la connaissance en la matière.
2 - des fiches réflexes devant permettre à un service instructeur d'une décision administrative de se rapporter rapidement aux principales mesures du SDAGE concernées par cette décision.
3 - des fiches d'information réglementaire pour certaines mesures du SDAGE. Ainsi pour chaque mesure ou objectif du SDAGE cité dans le guide est rappelé :

- * le titre, la page dans le document principal SDAGE, pour situer la mesure,
- * l'énoncé de la mesure ou de l'objectif du SDAGE concerné,
- * le cadre légal et réglementaire devant fournir aux lecteurs les clefs pour une approche juridique,
- * d'autres références ainsi que des initiatives des acteurs utiles à reconnaître,
- * un cours commentaire qui restitue la mesure dans un contexte général et me tionne les relations entre les différentes mesures.



SUR LA PORTÉE JURIDIQUE DU SDAGE

Dans la hiérarchie des textes juridiques, la portée juridique du SDAGE est inférieure à celle des conventions internationales, des lois et de leurs décrets et arrêtés d'application. Cependant, du fait de son approbation par le Préfet coordonnateur de bassin, il devient un acte administratif dont la valeur juridique est certaine.

Aussi, le présent guide a pour objet de préciser la portée juridique du SDAGE, autant que faire se peut dans l'état actuel de la jurisprudence en la matière. Il explicite ce qui est entendu par les notions de compatibilité et de prise en compte ; il énonce les principales décisions faisant partie du domaine de l'eau ; il relate les relations entre le SDAGE et les schémas directeurs d'urbanisme et plus généralement entre le SDAGE et les autres législations spécifiques.

1.1 - Les notions de compatibilité et de prise en compte

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 stipule dans son article 3 :

«Un ou des SDAGE fixent... les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau»...
«Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec leurs dispositions. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions de ces schémas directeurs».

La loi sur l'eau procédant à une hiérarchisation entre les notions de «compatibilité» et de «prise en compte», il convient de définir ce qu'on entend juridiquement pour chacune de ces notions conformément à la doctrine juridique en vigueur.

Compatibilité :
Il ne faut pas qu'une décision, en l'occurrence, programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau prises par l'administration au sens large y compris les Collectivités Locales, les Etablissements Publics de l'Etat nationaux et locaux, etc. soient contraires aux dispositions fixées par le SDAGE ou ne puissent compromettre la réalisation des objectifs de ce dernier.

Prise en compte :
Il s'agit de la prise en considération du SDAGE lors de l'élaboration d'une décision administrative en dehors du domaine de l'eau, qui ne peut l'ignorer.
En matière de prise en compte, la jurisprudence est moins bien établie qu'en matière de compatibilité ; néanmoins, il apparaît possible d'établir une analogie entre les SDAGE et les inventaires ZNIEFF, chacun de ces documents n'étant pas opposable aux tiers mais devant être pris en compte par l'autorité chargée de prendre une décision. Or, une jurisprudence constante admet que la méconnaissance de l'existence d'une ZNIEFF constitue une erreur manifeste d'appréciation, et il est donc raisonnable de penser qu'il en sera de même pour le SDAGE.

Le SDAGE énonce dans son chapitre IV des mesures qui correspondent à des objectifs majeurs ou des priorités fortes, qui appellent la pleine application des principes de compatibilité et de prise en compte, dans un cadre réglementaire explicité dans le guide juridique, ainsi que des mesures qui s'adressent aux partenaires dans une logique de forte incitation.
Le SDAGE n'est pas un simple recueil de dispositions réglementaires existantes ; ces dernières n'ont pas besoin du SDAGE pour exister. Le SDAGE, en les rappelant, les replace dans le contexte général de la politique de l'eau du bassin pour une meilleure vision et cohérence d'ensemble.

Le SDAGE ne peut pas, à son niveau, réduire des droits existants, modifier des procédures ou empiéter sur des niveaux de déconcentration encadrés par des dispositions législatives, des décrets ou des arrêtés édictés au niveau central ou au niveau départemental. Il dégage, en revanche, des principes, des orientations, des priorités communes qui vont encadrer l'exercice des polices administratives.

1.2 - Les notions de décisions dans le domaine de l'eau et hors du domaine de l'eau

Il convient d'identifier les décisions prises dans le domaine de l'eau pour lesquelles la compatibilité avec le SDAGE s'impose. Cette identification a fait l'objet d'une définition plus précise **bien que non exhaustive** au paragraphe 7 de la circulaire du 15 octobre 1992 relative au SAGE ; elle porte sur les objets de décisions suivants :

- Mise en oeuvre de la procédure SAGE (cf. article 5 de la loi sur l'eau - 1992).
- Installations, ouvrages, travaux soumis à autorisation ou déclaration, définis dans la nomenclature, objet du décret d'application de l'article 10 de la loi sur l'eau - 1992 (prélèvements, rejets...).
- Prescriptions nationales ou particulières fixées par le décret d'application de l'article 9 de la loi sur l'eau - 1992 (sécheresse, accidents, inondations,...).
- Installations classées pour la protection de l'environnement (cf. article 14 de la loi sur l'eau - 1992).
- Périmètres de protection des captages d'alimentation en eau potable (cf article 14 de la loi sur l'eau - 1992).
- Affectations temporaires de débits à certains usages (cf. article 15 de la loi).
- Plans de prévention des risques naturels (cf. loi du 2 février 1995).
- Travaux conservatoires nécessités par l'abandon d'exploitations minières (cf. article 17 de la loi sur l'eau - 1992).
- Documents d'orientation et de programmation des travaux des collectivités territoriales et de leurs groupement, syndicats mixtes, visés dans l'article 31 de la loi sur l'eau - 1992, tels que : aménagements et entretien de cours d'eau, approvisionnement en eau, maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement, défense contre les inondations, dépollution, protection des eaux souterraines, protection et restauration des sites, écosystèmes et zones humides.
- Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux concédés aux collectivités territoriales et syndicats mixtes (cf. article 33 de la loi sur l'eau - 1992).
- Définition par les collectivités territoriales des zones d'assainissement collectif, des zones relevant de l'assainissement non collectif, des zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols, des zones où il est nécessaire de prévoir des installations spécifiques de protection du milieu naturel (cf. article 35 de la loi sur l'eau - 1992).
- Autorisation et règlement d'eau annexé aux nouvelles concessions (cf article 47 de la loi sur l'eau - 1992 et décret procédure du 13/10/94).
- Règlements d'eau des ouvrages futurs, ou existants en cas de révision.
- Les actes de gestion du domaine public fluvial.
- Ainsi que les programmes et les délibérations des Conseils d'administration des Agences de l'eau.

De même, il convient de souligner, que les décisions prises **en dehors du domaine de l'eau** qui ont une incidence indirecte mais certaine sur le milieu aquatique, qu'il s'agisse par exemple d'un plan, ou d'un programme, doivent prendre en compte le SDAGE lors de leur élaboration ou de leur révision.

1.3 - Le contrôle juridictionnel du SDAGE

En ce qui concerne le contrôle juridictionnel effectué sur les actes promulgués en référence ou sous couvert du SDAGE, il va de soi que celui-ci sera un élément fondamental dans l'évolution de la loi sur l'eau par la voie de la jurisprudence.

Néanmoins, il faut garder à l'esprit que le SDAGE représente un ensemble homogène et que l'extraction de quelques mesures ne doit pas faire oublier la cohérence d'ensemble du document qui **constitue un tout indissociable permettant de saisir les orientations fondamentales du SDAGE.**

C'est donc, dans l'éventualité d'un contentieux, le juge investi de son pouvoir d'interprétation qui, compte tenu de la rédaction globale du document soumis à son appréciation, pourra pour certaines mesures du SDAGE justifier l'application de la notion de compatibilité ou bien l'application de la notion de prise en compte.

De plus, le juge appréciera si l'administration au moment de la prise de décision disposait d'un pouvoir discrétionnaire ou au contraire d'une simple compétence liée.

Il y a **pouvoir discrétionnaire** lorsque, en présence de circonstances «de fait» données, l'administration est libre de prendre telle ou telle décision en la motivant autrement dit, lorsque sa conduite ne lui est pas dictée à l'avance par le droit (par exemple en matière de choix d'un mode de filière d'assainissement).

Il y a au contraire **compétence liée** lorsque l'administration est tenue de prendre telle ou telle décision, c'est-à-dire, lorsque sa conduite lui est dictée à l'avance par la règle de droit (par exemple en matière d'autorisation de prélèvement ou de rejet).

Le contrôle juridictionnel permettra ainsi en matière de compatibilité de vérifier si pour une décision donnée une erreur manifeste d'appréciation a été commise, c'est-à-dire celle-ci est contraire ou compromet la réalisation des objectifs du SDAGE à son échelle et dans sa durée. De même en matière de prise en compte il pourra vérifier que la décision prise n'a pas méconnu l'existence du document de SDAGE.

1.4 - Les rapports SDAGE / Droit de l'urbanisme

Le SDAGE constitue un instrument de cohérence dans le domaine de l'eau, dont la planification d'urbanisme doit tirer profit et enseignement.

Ainsi, si le SDAGE doit prendre en compte les principaux programmes arrêtés par les collectivités publiques, de même les documents d'urbanisme et les autorisations de construire ou d'aménagement urbain (SDAU, POS, permis de construire, ZAC, lotissement) devront prendre en compte le SDAGE, voire être compatibles avec lui (par exemple en matière de zonages en assainissement, de protection des captages d'eau potable ou en matière de plans de prévention des risques naturels liés aux questions d'inondations).

1.5 - Les rapports SDAGE / Législations thématiques spécifiques

Le SDAGE affiche aussi des orientations se rapportant à des opérations relevant de législations autres que celles de l'eau.
Ainsi, le SDAGE fournit des indications utiles à la prise en compte de ses objectifs, aux autorités chargées de l'élaboration de documents particuliers (Schémas départementaux de Vocation Piscicole, Schémas départementaux des Carrières...) et à celles chargées des prises de décisions (Urbanismes, Installations Classées...).

On soulignera, toutefois, que le respect au fond de la loi sur l'eau (1992), c'est-à-dire la cohérence des décisions avec les dispositions du SDAGE, reste de mise pour les thèmes ayant un impact sur le domaine aquatique.

1.6 - La portée des éléments cartographiques du SDAGE

La portée juridique du SDAGE s'analyse aussi bien au niveau du contenu de ses dispositions qu'au niveau de leur représentation graphique.

Il convient donc de préciser que la cartographie retenue dans le document de SDAGE procède avant tout d'un but pédagogique et vise en premier lieu à donner une localisation à grand trait ou par «olive» des secteurs géographiques où il entend faire porter son action.
Cette localisation est en outre à rapprocher des atlas réalisés au niveau du bassin et pourra ultérieurement être complétée et affinée par les documents d'application du type SAGE.

(voir aussi introduction du document cartographique)

Fiches réflexes

En complément aux fiches d'information réglementaire du guide juridique, les services instructeurs de l'Etat ont émis le souhait de disposer d'un moyen rapide pour identifier les principales mesures du SDAGE à examiner dans l'instruction d'une décision administrative.

En effet, il est intéressant pour celui qui doit appliquer le SDAGE de disposer au sein du guide juridique d'un «mode d'emploi» du document, comportant une liste des points à vérifier avant toute prise de décision (le projet ou le problème qui m'est soumis a-t-il une influence directe ou indirecte sur le milieu aquatique ? comment s'inscrit-il dans les 10 grandes orientations du SDAGE ? pour quels thèmes dois-je avoir une attention de manière générale et compte-tenu du cas d'espèce une attention particulière ?...).

Aussi, ce «mode d'emploi» du guide juridique a été construit de la façon suivante, afin qu'il soit d'un usage pratique et direct pour les utilisateurs :

1. Les principaux thèmes qui sont traités lors d'instructions administratives ont été identifiés, et sont récapitulés sur la liste ci-jointe. Ces thèmes concernent les autorisations données au titre de la police de l'eau, de la police de la pêche, de la police des installations classées ou de l'urbanisme.

2. Pour chacun de ces thèmes, les mesures les plus concernées du SDAGE sont identifiées. Toutefois, il faut garder à l'esprit que le SDAGE représente un ensemble homogène et que l'extraction de quelques mesures ne doit pas faire oublier la cohérence d'ensemble du document.

3. Cette démarche se traduit par l'élaboration de fiches réflexe. A titre d'exemple, la fiche réflexe concernant le thème «carrière» est joint ci-après ; elle rappelle les 19 mesures du SDAGE qui visent principalement la problématique «carrières».

Ces fiches réflexe sont complémentaires aux fiches d'information réglementaire du guide juridique, puisque l'utilisateur, une fois qu'il aura identifié les mesures précises du SDAGE à appliquer, pourra retourner aux fiches d'information réglementaire pour y trouver les principales sources réglementaires existantes et utilisables.



Liste récapitulative

DES THÈMES DES FICHES RÉFLEXE

THEMATIQUE
Prélèvement ou rejet dans cours d'eau
Travaux dans un cours d'eau
Recyclage des boues
Plan d'eau
Carrières
Pisciculture
Hydroélectricité
Prélèvement dans un système aquifère
Périmètre de protection
Risque inondation
Maîtrise foncière, remembrement, zones humides
Pêche et loisirs



POUR ANALYSE DE COMPATIBILITÉ OU PRISE EN COMPTE

Thème «Carrières

IV-A.2.2.2) Principes de gestion des nappes vulnérables et des écosystèmes associés

Page 40 : - éviter la contamination de la nappe par les points d'accès (forages, puits d'irrigation, gravières, gouffres, puits de mines, etc...) par des réaménagements adéquats à l'arrêt de l'exploitation. (*)

IV-1.2.3.7) Gérer la nappe des calcaires de l'Oxfordien et des alluvions de la Meuse moyenne

Page 43 : - inciter au maintien de surfaces alluviales non gravièrables pour les besoins en eau à long terme.

IV-B.8.1) Encourager les exploitants de carrières à poursuivre la mise en oeuvre de bonnes pratiques environnementales

Page 56 : - dans les Schémas Départementaux des Carrières (SDC), les SAGE et autres documents opposables, veiller à la préservation des zones humides, des périmètres de protection des captages, des gisements des nappes aquifères, et de la morphologie des cours d'eau en prenant en compte la typologie des cours d'eau.

Page 57 : - toute exploitation de granulats dans le lit mineur est interdite, dans le cadre des dispositions réglementaires existantes, conformément aux dispositions de l'arrêté ministériel du 22 septembre 1994. (*)

Page 57 : - le principe général est d'interdire toute exploitation de granulats dans les situations géographiques particulières suivantes :
* les zones de mobilité résiduelle des cours d'eau
* les zones exceptionnelles du point de vue biologique. (*)

Page 57 : - dans les espaces du lit majeur, orienter l'exploitation des granulats et minimiser le plus possible l'impact sur l'artificialisation du cours d'eau à long terme. En particulier l'exploitation des granulats ne devra pas nécessiter d'artificialisation supplémentaire des berges ou du lit du cours d'eau, autre que celle résultant des ouvrages hydrauliques de mise en communication entre cours d'eau et gravières ou de mesures préventives contre les crues lorsque la protection de la nappe le nécessite. (*)

Page 57 : Dans le cadre de l'élaboration des SDC, une carte de synthèse précisera les zones correspondant aux deux critères mentionnés ci-dessus de motivation des interdictions.

Dans l'élaboration des SDC, le critère de minimisation de l'artificialisation du cours d'eau à long terme sera également pris en compte. Dans l'attente de l'approbation de chaque carte, ces critères figureront parmi les principaux critères d'appréciation de l'étude d'impact du projet d'exploitation de carrières.

IV-B.8.2) Inciter à la valorisation et au maintien du bon état des sites après exploitation

Page 57 : - intégrer dès l'instruction de la demande d'autorisation, une orientation consensuelle pour la valorisation ultérieure du site en fin d'exploitation. (*)

Le demande d'autorisation d'exploiter une gravière précisera les dispositions prises par l'exploitant et le propriétaire pour s'assurer que pendant l'exploitation de la carrière, les conditions de pérennisation du bon état du site après exploitation restent réunies :

* définition prévisionnelle de la vocation du site réaménagé,
* définition précise des modalités de réaménagement tant pour la part qui incombe à l'exploitant que celle incombant au propriétaire

Page 57 : - il est recommandé que cet engagement soit complété sur les points suivants, pour apprécier la cohérence à long terme du projet :

* évaluation des modalités et du coût de gestion post-exploitation,
*définition prévisionnelle par le propriétaire des moyens qui seront mis en oeuvre pour assurer cette gestion.

Les conditions de réaménagement doivent favoriser la valorisation et la pérennisation du bon état du site sans risque de contamination des eaux souterraines ;

IV-B.8.3) Inciter à la substitution des graves alluvionnaires par d'autres matériaux

Page 57 : Ces mesures concernent les zones de consommation de matériaux où la ressource en matériaux alluvionnaires est essentiellement situé dans des lits majeurs de faible extension latérale.

Page 57 : - procéder à des études et des recherches de matériaux locaux permettant de limiter le recours aux ressources alluvionnaires. (*)

Page 57 : - inciter les maîtres d'oeuvre à réviser leur cahier des charges pour favoriser cette substitution, en conservant la qualité et la durabilité des ouvrages construits. Inciter à des opérations de démonstration et à des tests d'épreuve des nouveaux matériaux.

IV-E.2) Intégrer la gestion globale de l'eau dans la conception des projets

Page 68 : - inciter les maîtres d'ouvrage à acquérir le plus tôt possible dans la conception du projet les connaissances qui seront nécessaires pour poursuivre la conception détaillée ultérieure, selon les principes d'une approche globale des questions relatives à l'eau :

* les effets de rejets sur la qualité du milieu récepteur,
* les impacts de l'imperméabilisation des sols,
* les impacts des modifications des temps de concentrations,
* la modification du couvert végétal,
* la préservation des zones humides et des champs d'expansion des crues,

* les impacts de l'extraction des matériaux ou de la mise en oeuvre de matériaux allochtones (réutilisation d'anciens dépôts notamment),
* les pollutions par temps de pluie,
* les pollutions accidentelles,
* l'artificialisation des milieux...

Page 68 : - s'assurer, en concertation avec le maître d'ouvrage, que les points de contrôle qui permettront de suivre l'évolution du milieu et l'impact du projet, à partir de l'état zéro initial, sont définis,

Page 68 : - s'assurer que les dispositifs destinés à compenser les effets sur le milieu soient conçus pour pouvoir être entretenus facilement,

Page 68 ; - s'assurer que l'exploitant de ces dispositifs soit bien identifié, qu'il dispose des capacités techniques et présente la garantie de pérennité,

Page 68 : - préconiser la réalisation d'un suivi (à une fréquence de l'ordre de 5 ans) du comportement de la flore et de la faune pour tout projet soumis à autorisation et nécessitant des mesures de réduction ou de compensation de l'impact sur une zone humide (*)

IV-E.3) Garantir la remise en état et valorisation après le projet

Page 68 : - s'assurer que les mesures à mettre en oeuvre pour la remise en état et une nouvelle utilisation des emprises sont bien envisagées et financées par le projet,

Page 68 : - veiller à ce que ces mesures aient une définition technique suffisante et satisfaisante du point de vue des nouveaux équilibres recherchés à l'issue du projet,

Page 68 : - veiller à vérifier qu'à l'issue du projet les contraintes et les charges qui pourraient peser sur le nouveau gestionnaire des emprises sont compatibles avec ses capacités techniques et ses ressources.